

TEMA 17.1: INTRODUCCIÓN A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

José Miguel Beltrán Castellanos

MÁSTER EN TERRITORIO, URBANISMO Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR



Instituto Universitario del Agua
y de las Ciencias Ambientales



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1. INTRODUCCIÓN.

El término de Ordenación del Territorio es relativamente reciente en la doctrina científica española, pudiendo remontarse su origen en 1960. Una de las definiciones pioneras acuñada por la doctrina científica española es la de MORELL OCAÑA, que entiende por ordenación del territorial, «más que una política concreta, el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas. De entre ellas, por su importancia y por su tendencia a visiones generalistas, destacan poderosamente dos: la urbanística y del desarrollo económico. En cualquier caso, la política de ordenación del territorio tiende a situarse en un plano más alto y unir en una sola planificación general las distintas planificaciones concretas, quedando éstas convertidas en planificaciones de carácter sectorial».

Traemos también a colación la definición de ordenación del territorio de GARCÍA ÁLVAREZ, que señala que se puede considerar como «el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio, una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales, y en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supramunicipal y de los espacios naturales libres». Ciertamente es coherente con el modelo de instrumentos de ordenación del territorio entonces vigente Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR/76), que da importancia nuclear a las necesarias grandes infraestructuras. De la misma época, pero con otra perspectiva, de preocupación expresa por la colectividad, el profesor MARTÍN MATEO concibe la ordenación del territorio como «un conjunto de decisiones sobre utilización óptima de un territorio a nivel de grandes lineamientos con un horizonte temporal de medio y largo plazo y de forma tal que el espacio en cuestión constituye una plataforma adecuada para una máxima potenciación de los intereses socioeconómicos de las comunidades que le habitan».

Más recientemente, con motivo de la promulgación de la Ley de la Generalitat Valenciana, 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje se la definió como «una función pública horizontal condicionante de las funciones públicas sectoriales, con un fuerte componente económico e infraestructural que busca compatibilizar la calidad de vida con las exigencias de progreso».

Actualmente, la Ordenación del Territorio, en su acepción más generalizada, se define como «el marco jurídico general conformado por normas, programas,



directrices y planes, que orientan y regulan las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio, integrador y coordinador de las políticas públicas con incidencia en el territorio entendido como espacio físico. Supone una vertebración de las políticas específicas sectoriales que pueden afectar de algún modo al territorio».

La Constitución positiviza la materia en su art. 148.1 al establecer la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda entre las competencias de las cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias plenas, lo que ha suscitado problemas de alcance competencial y ejecutivo en los términos de ordenación del territorio y urbanismo, como se analizará en el presente tema.

2. APROXIMACIÓN A LA IDEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Intentando concretar, desde una perspectiva jurídica, la ordenación del territorio y el urbanismo se puede afirmar que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas que se ejercen en el marco de la política territorial y urbana sostenible, es decir, en las se deben articular los condicionantes sociales, económicos y ambientales.

La política territorial y urbana hace referencia a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, actuaciones que deben garantizar una utilización racional de los recursos naturales, de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible (consagrado en el Tratado de la Unión Europea y concretado, en este ámbito, en el vigente artículo 3 del TRLSRU¹).

Por ello, el TRLSRU califica y concreta el perfil jurídico de la ordenación del territorio y de la ordenación urbanística como «funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste» (artículo 4). Por su parte, la LOTUP² intenta ofrecer un concepto normativo de desarrollo territorial y urbanístico sostenible como aquel que “satisface las demandas adecuadas y suficientes de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales y productivas, preservando, valorizando y activando los distintas componentes ambientales, paisajísticos y culturales del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio” (artículo 3).

¹ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

² Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.



La ordenación territorial y urbanística recaen sobre un particular objeto, es decir, entendidas como ordenación, transformación y uso del suelo, se configuran como funciones públicas a través de la cuales delimitamos el contenido de la propiedad de suelo, de acuerdo con su función social. Ordenación del territorio y urbanismo tienen, pues, una íntima relación, ambas son funciones públicas de ordenación del suelo y concreción de su régimen jurídico. Nuestro TC ya apuntó hace años que “la competencia de ordenación del territorio y urbanismo tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial” (sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984). No obstante, las diferencias entre estas dos funciones públicas son también notorias.

Interesa en primer lugar, aclarar en qué consiste el derecho urbanístico. Se trata de la parte del derecho público que se ocupa de la actividad urbanística, como rama del saber o punto de estudio relativo a la ordenación de las ciudades. El urbanismo tiene por finalidad resolver los problemas propios de la vida en la ciudad y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la misma. Profundizando un poco más en qué consiste, nos encontramos con que cumple tres funciones:

1.- «El planeamiento de la ciudad o la ordenación», ordenar equivale a planificación y a la ordenación en el ámbito urbanístico se le llama planeamiento. Se trata de calificar el suelo (cuestión distinta de clasificarlo que es atribuir usos) llevar a cabo el diseño del mismo. Se emplea la reserva de suelo para dotaciones públicas para espacios de dominio y uso público, como calles, parques, plazas... Se trata de diseñar o mejorar la ciudad, consiste en una tarea pública.

2.- «La ejecución del planeamiento» o también llamada gestión urbanística. Comprende distintas tareas, pero fundamentalmente se refiere a la realización de obras de urbanización o reurbanización, si ya están urbanizados pero de forma deficiente. Hay que distinguir urbanizar de edificar, urbanizar es una tarea previa, dotar a los terrenos de la condición de solar para poder edificar sobre ellos, mediante la calificación del suelo, construcción de las infraestructuras necesarias, como agua, desagües... Pero urbanizar no es sólo crear solares sino también crear dotaciones públicas, hacer ciudad, como parques, jardines, calles, mientras que la edificación es ya una tarea privada.

3.- «La disciplina urbanística». Es decir, el control del cumplimiento de la legalidad en materia urbanística, de las previsiones del planeamiento o de la legislación, lo cual también es una función pública y tiene manifestaciones de control preventivo (ej. las licencias de obras); y otras manifestaciones de control punitivo como las sanciones y las medidas de restablecimiento de la legalidad.

Junto estas funciones, toda ley urbanística contiene un capítulo en el que se regula «régimen urbanístico de la propiedad del suelo». El urbanismo incide sobre



un recurso que no está demanializado, que es de propiedad privada, este es, el suelo y, por ello, otro cometido de la legislación urbanística es establecer qué derechos tiene el propietario del suelo frente a la potestad de planeamiento de los poderes públicos. Tanto el planeamiento de la ciudad, como la ejecución y el control son esencialmente tareas municipales.

En cuanto a la «ordenación del territorio» es otra función pública, más reciente, que consiste en la tarea de coordinación de todas las políticas públicas con relevancia territorial, es decir, que necesitan territorio o suelo para poder desarrollarse. Nos referimos a la urbanística en sentido estricto, pero también hay políticas económicas que necesitan suelo, políticas de infraestructura como comunicaciones, políticas ambientales, de protección del medio; con la finalidad de potenciar el desarrollo económico equilibrado del ámbito territorial de que se trate, eliminando desequilibrios territoriales de distintas zonas y protegiendo el medio ambiente. Por ello, la ordenación del territorio se define como «una función pública, independiente y autónoma, pero de coordinación y base de recepción de otras políticas sectoriales, que tiene por objeto la conformación de un territorio implicando la planificación y coordinación de las actuaciones de los poderes públicos en cuanto afecten al uso de los recursos naturales. Función que no puede considerarse exclusiva de ninguna administración pública porque el suelo es un bien físico cuyo deslinde natural no se ajusta a fronteras físicas».

Esta función pública de ordenación del territorio se diferencia del urbanismo en dos cosas, la ordenación del territorio es más ambiciosa en cuanto a los planteamientos, el urbanismo no es más que una de las políticas sectoriales a tener en cuenta. La segunda diferencia es de ámbito territorial, mientras que el urbanismo es una política pública de ámbito municipal, la ordenación del territorio es una política de ámbito territorial superior, el ámbito de esta segunda, de acuerdo con el reparto de competencias, es competencia exclusiva de las CCAA, es una política de ámbito regional. En teoría podría haber una ordenación de ámbito estatal, pero el reparto de competencias no lo contempla y, por tanto, no existe.

En definitiva, las diferencias entre la Ordenación del territorio y el Urbanismo se pueden resumir en dos ideas:

- a) Respecto de su contenido, por cuanto que a la ordenación territorial le importa esencialmente el equilibrio territorial, desde una visión global e integradora de todas las actividades de incidencia territorial, mientras que la ordenación urbanística trata principalmente de ordenar el uso del suelo y la edificación (aunque, en puridad, esta distinción depende de los criterios que se adopten, lo que no es pacífico en la doctrina).



- b) Respecto del ámbito territorial al que afectan, por cuanto que la ordenación territorial tiene siempre un ámbito supramunicipal, regional, mientras que la ordenación urbanística tiene esencialmente un ámbito municipal.

Ahora bien, en la práctica, hoy en día urbanismo y ordenación del territorio están íntimamente vinculados, es decir, el urbanismo en su día era la planificación de la ciudad en sentido estricto, pero desde la legislación moderna el urbanismo regula todo el territorio del término municipal y tiene presente todas las posibles utilizaciones de ese espacio, es decir, el urbanismo es en realidad también una ordenación del territorio a pequeña escala, por ello algunas legislaciones las regulan juntas (como en la LOTUP).

La noción de ordenación del territorio es más difícil de formular que la de urbanismo, dado el mayor grado de madurez que este último ha alcanzado en su desarrollo en todos los ámbitos ya sean profesionales, científicos o en la propia actividad de la administración. Desde la perspectiva legislativa todas las normas han reproducido un esquema similar jerarquizado, integrado por instrumentos de ordenación y también con contenidos de planificación, con ámbito espacial decreciente y con mayor grado de detalle y especialización en la medida que se descienden grados o peldaños de jerarquía. Por tanto, son instrumentos de proyección espacial, que ordenan, establecen normas y reglas sobre el territorio físico al que pretenden modular; otros instrumentos que también conviven bajo la rúbrica de ordenación del territorio, tienen carácter sectorial, de especialización funcional, normalmente ligados a actividades o funciones especializadas.

3. LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

La ordenación del territorio y el urbanismo son en todos sus aspectos una competencia y una responsabilidad irrenunciable de los poderes públicos. Ahora bien, ¿de qué poderes públicos se trata en concreto? En un primer momento del Estado español y con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1978, surge la ordenación del territorio en el seno de la regulación jurídica del urbanismo. Esto es, los primeros instrumentos de planificación territorial se prevén en la normativa estatal urbanística. Con anterioridad a la Ley del Suelo de 1956 el urbanismo era competencia esencialmente municipal.

La Ley del Suelo de 1956, a partir de otros planteamientos más ambiciosos (artículo 1: «Es objeto de la presente Ley la ordenación urbanística en todo el territorio nacional») y más ajustados, también, a las necesidades del momento, atribuyó decididamente al Estado un importante protagonismo en la materia, a



costa de las competencias de los Municipios. Se reconoció a éstos, efectivamente, la competencia de Derecho común en la materia (artículo 202: «La competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que siendo de índole local no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros organismos»), pero reservó al Estado la aprobación definitiva de todo tipo de planes, amén de otras decisiones de especial importancia, lo que, de hecho, venía a reducir las competencias decisorias de los Ayuntamientos al ámbito de la gestión y ejecución del planeamiento.

Esta Ley sufrió una reforma parcial pero importante en el año 75 que dio lugar a que la propia Ley hiciera una delegación legislativa al Gobierno para que aprobara un TR lo que dio lugar a la segunda ley del Suelo el TRLS del año 76. La reforma de 1975 no alteró en lo esencial la posición de los Ayuntamientos, cuya competencia de principio siguió afirmando el artículo 214 TRLS/76 con carácter general, lo cual era, por lo menos, discutible, ya que una gran mayoría de ellos carecía y carece de medios aptos, personales y técnicos, para llevar a buen fin la gestión urbanística, en la que podrían ser suplidos con ventaja, sin salirse del ámbito local, por las Diputaciones Provinciales, a las que se reconocía sólo una función de cooperación y la posibilidad excepcional de asumir las competencias municipales en los casos de notoria negligencia de los Ayuntamientos (artículo 217).

En el nivel estatal permanecieron, pues, las facultades de tutela de la actividad municipal y, especialmente, las competencias en orden a la aprobación definitiva del planeamiento y a la vigilancia de la disciplina urbanística. La única modificación introducida por la reforma de 1975 fue la recreación de la Comisión Central de Urbanismo sobre la base del mismo patrón ya utilizado en 1956, si bien con competencias consultivas solamente, como órgano asesor del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, que es quien retenía la competencia decisoria, salvo cuando deseara apartarse de lo informado por la Comisión, en cuyo caso la resolución se atribuía por la Ley al Consejo de Ministros (artículo 211.3 TR76).

A partir de la Constitución de 1978, la ordenación del territorio es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.3), asumida en sus Estatutos de Autonomía, habiendo ejercido en la actualidad prácticamente todas sus competencias legislativas en la materia. En efecto, la Constitución impulsó un proceso de descentralización política que se había iniciado tímidamente en el propio período preconstituyente con el Real Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977, que restableció provisionalmente la Generalitat de Cataluña, propiciando la remodelación general del Estado sobre la base del reconocimiento de la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que lo integran. Este proceso culminó su primera etapa en 1983 con la aprobación de los



Estatutos de Autonomía de las diecisiete Comunidades Autónomas que hoy componen el nuevo mapa político español. De acuerdo con dichos Estatutos, y en el marco de la Constitución, todas ellas gozan de competencias, calificadas por aquéllos de exclusivas, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, competencias que comprenden tanto el poder de legislar sobre dichas materias, como los poderes de ejecución y de gestión. En ambos niveles, por tanto, los órganos de las Comunidades Autónomas sustituyeron a los del Estado, ejercitando las competencias asignadas a éstos por la TRLS de 1976 y sus normas complementarias, que siguieron en vigor en la medida en que no hubieran sido modificadas o alteradas por los poderes autonómicos y que, en todo caso, resultaban aplicables como Derecho supletorio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución.

Hay que decir, no obstante, que, si bien las autoridades autonómicas asumieron sin excepción todas las competencias que con anterioridad ejercían las estatales en el plano ejecutivo, en el nivel legislativo los Parlamentos y Asambleas de las Comunidades Autónomas se mostraron muy cautos y muy respetuosos también con el ordenamiento urbanístico preconstitucional, que se limitaron a retocar en aspectos más bien marginales (establecimiento de nuevos esquemas de planeamiento supramunicipal, protección de espacios naturales, regulación del suelo no urbanizable, endurecimiento de la disciplina urbanística, etc.) sin afectar nunca al núcleo central del mismo.

El TRLS del 76 se mantuvo así con el consenso general y sin tensiones de ningún tipo hasta 1990 y hubiera llegado hasta hoy muy probablemente si el legislador estatal no se hubiera lanzado impremeditada y torpemente a reformarlo en esta última fecha mediante una Ley, la de 25 de julio de 1990, elaborada apresuradamente sin contar con la opinión de las autoridades autonómicas y locales, ni de los expertos y los operadores, públicos y privados. La Ley de reforma de 1990 fue por esa razón mal recibida por todos y provocó la reacción de las Comunidades Autónomas, una parte de las cuales la impugnó ante el Tribunal Constitucional, impugnación a la que luego se acumuló la del Texto Refundido subsiguiente de 26 de junio de 1992 dando así lugar finalmente a la Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997 que hizo saltar por los aires, roto en mil pedazos, el ordenamiento urbanístico al anular, por razones estrictamente competenciales, más de doscientos artículos del citado Texto Refundido.

La doctrina de la Sentencia es tan radical como simple: el legislador estatal carece, según el Tribunal Constitucional, de toda competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que ni siquiera puede promulgar normas con carácter supletorio en estas materias. Sólo le es dado, en consecuencia, regular las condiciones básicas del ejercicio del derecho de



propiedad (artículo 149.1.1.^a de la Constitución), las garantías generales de la expropiación forzosa y, por tanto, el régimen de valoraciones del suelo, así como la responsabilidad patrimonial de la Administración (artículo 149.1.18.^a), los aspectos registrales en cuanto parte de la legislación civil (artículo 149.1.8.^a) y algunas otras cuestiones puntuales. Todo lo demás corresponde, en consecuencia, a los legisladores autonómicos, lo que apuntaba desde ese momento a la yuxtaposición futura de diecisiete ordenamientos urbanísticos distintos sin otro vínculo común entre ellos que el que pudiera resultar de esa regulación general del derecho de propiedad, limitada, además, a las condiciones básicas de ejercicio del mismo.

En definitiva, el artículo 148.1.3.^a CE establece que las CCAA podrán asumir las competencias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». La inclusión de estas competencias en los estatutos de autonomía la convierte en competencia exclusiva de las CCAA tal y como ha quedado establecido por la doctrina del Tribunal Constitucional desde el pronunciamiento de la celeberrima STC del 20 de marzo de 1997. En materia de protección del medio ambiente, el artículo 149.2.23.^a CE establece la competencia subsidiaria (de gestión) de las Comunidades Autónomas, siendo la legislación básica competencia exclusiva del legislador estatal.

Dado que la materia de ordenación del territorio supone, por tanto, un escalón superior al planeamiento urbanístico, fue celebrada por los nuevos legisladores autonómicos como un ámbito donde ejercer su competencia sin dificultades aparentes al amparo del artículo 148.13 de la Constitución. Competencias que, como se ha dicho, alcanzan tanto a su legislación como a su ejecución y gestión.

La norma estatal, el vigente TRLSRU no establece instrumentos de ordenación del territorio, como tampoco apunta instrumentos de planeamiento, propios de la esfera del urbanismo, por cuanto no es su cometido, esta tarea está reservada al legislador autonómico. El TRLSRU maneja la idea de ordenación del territorio uniéndola a la de urbanismo sin establecer diferencias, así su artículo 4 define la ordenación del territorio y ordenación urbanística, siempre juntas: «La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes». Nótese que el artículo 25.2.d) LBRL atribuye competencias al municipio en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, si bien esta competencia municipal deberá ejercerse en los términos de la legislación del Estado y de la



Comunidad Autónoma y dentro del ámbito de garantía institucional de la autonomía local.

4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ORDENACIÓN DE TERRITORIO

Como ya ha sido apuntado, el ejercicio de estas funciones públicas corresponde a las comunidades autónomas y a los municipios, aunque desde la legislación estatal se establecen algunas importantes garantías. Así, el artículo 2 LOTUP establece que “corresponde a la Generalitat y a los municipios ejercer las potestades de planeamiento, gestión y disciplina, referidas a las ordenaciones territorial y urbanística”. Sin embargo, aunque el Texto Refundido de la Ley estatal de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no es una ley dictada en ejercicio del título competencial de ordenación del territorio y urbanismo, por cuanto dicha tarea concierne al legislador autonómico, sí contiene una serie de preceptos de alcance básico referentes a la ordenación territorial, con carácter conjunto a la ordenación urbanística. Son los siguientes:

1. Principio de desarrollo territorial sostenible (artículo 3)

Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. La ordenación del territorio como función pública (artículo 4).

La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas. El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará:

- a) La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados.
- b) La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación.
- c) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas, ya sea en condición de propietarios o no.



Por su parte, la LOTUP reproduce estas garantías y principios en el apartado 3 de su artículo 2. Además, también como mecanismo de garantía de la igualdad en el ejercicio de derechos, el TRLSRU estatal establece un catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos en relación con las funciones públicas de ordenación territorial y urbanística (artículos 5 y 6):

-Se configuran como derechos básicos de los ciudadanos, los siguientes:

- a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.
- b) Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate.
- c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados.
- d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada.
- e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada.
- f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución.

-Se establecen como deberes básicos de los ciudadanos los siguientes:

- a) Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia.
- b) Cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en



ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles, encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos.

- c) Respetar y hacer un uso racional y adecuado, acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos.
- d) Respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos.

Finalmente, aunque con carácter general, las normas autonómicas sobre instrumentos de ordenación territorial establecen el carácter vinculante de sus determinaciones con respecto al resto de planificaciones sectoriales, sin embargo, en primer lugar, debe tenerse en cuenta que dichas normas recaen sobre materias especiales, que podrían desplazar el entendimiento que efectúa de un territorio un plan de ordenación territorial y, en segundo lugar, en algunos casos las competencias pueden recaer en el Estado, dificultándose la interacción de las distintas planificaciones. Entre las competencias que ostenta el Estado que pueden tener incidencia territorial, podrían relacionarse las siguientes:

- a) Realización de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.24 de la Constitución);
- b) Aeropuertos de interés general (artículo 149.1.20 de la Constitución);
- c) Ferrocarriles o transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.21 de la Constitución);
- d) Aprovechamientos hidráulicos de iguales características territoriales (artículo 149.1.22);
- e) La legislación sobre expropiación forzosa (artículo 149.1.18 de la Constitución);
- f) Las bases y coordinación de la planificación económica (artículo 149.1.13 de la Constitución);
- g) La legislación sobre el medio ambiente (artículo 149.1.23 de la Constitución);
- h) La defensa del patrimonio histórico, cultural, monumental y artístico español (art. 149.1. 28 de la Constitución);
- i) Formulación del estatuto jurídico básico de la propiedad (artículo 149.1. de la Constitución), dentro del título genérico estatal de establecimiento de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales.



5. INSTRUMENTOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El planeamiento es la base de la ordenación del territorio, son planes o instrumentos que tienen por objeto ordenar y regular el uso del suelo para todo tipo de actividades, como la edificación, las infraestructuras y en ámbitos territoriales diversos. Como características generales de los planes tanto de ordenación como urbanísticos:

1. «Tienen valor normativo», son normas jurídicas, los aprueba normalmente la Administración, sin rango de ley, sino con rango reglamentario. Ello tiene consecuencias en cuanto al régimen jurídico de los mismos. Si los planes son normas y no actos administrativos, para su entrada en vigor deberán ser publicados en los Boletines y Diarios oficiales, y el régimen de invalidez e impugnación de los planes será el propio de las normas y no el de los actos. Su función es regular u ordenar el uso del suelo, pudiendo llamar la atención que se califiquen como normas cuando tienen unas funciones tan concretas (propias de los actos) como es el posible uso de un solar determinado. Sin embargo, son imperativas, vinculan a los particulares y están aprobadas por los poderes públicos, por eso son normas.

2. El planeamiento es una potestad pública que tiene «amplios márgenes de discrecionalidad», con todo lo que ello implica a efectos del control del planeamiento, es uno de los ejemplos prototípicos de potestad discrecional porque obviamente la legislación general no puede entrar en ese nivel de detalle, ese es el cometido que se reserva a los planes. Por tanto, entre la regulación general y su aplicación, se intercala un escalón intermedio de valor normativo, el planeamiento. Ahora bien, la discrecionalidad no puede incurrir en arbitrariedad. Al elaborar y aprobar los planes a parte de ese control último de la arbitrariedad, la discrecionalidad nunca es absoluta, existen elementos reglados por la legislación general, por ejemplo, siempre está reglado en este ámbito la competencia y el procedimiento.

Por otro lado, como ya se ha apuntado, derivada de la distribución de competencias de nuestro bloque de constitucionalidad, el Estado carece de título para configurar instrumentos de ordenación del territorio. Han sido, pues, las Comunidades Autónomas las que, a través de su legislación, han diseñado los diversos instrumentos de ordenación territorial. Desde la primera norma legal en esta materia (la ya derogada Ley de Política Territorial de Cataluña de 1983), hasta la reciente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (modificada puntualmente por la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat), los



esquemas normativos territoriales, en cuanto a sus instrumentos de ordenación, obedecen a las siguientes notas características:

- Ámbito supramunicipal
- Carácter normativo (naturaleza jurídica reglamentaria)
- Contenido estructural
- Jerarquización

La LOTUP establece la siguiente tipología de instrumentos de ordenación territorial (artículo 14):

- La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana
- Los planes de acción territorial.
- Los planes generales estructurales mancomunados
- Las actuaciones territoriales estratégicas.

Además, en este precepto también se recogen los instrumentos de ordenación de ámbito municipal, estos son, el plan general estructural (con una indudable función territorial), el plan general de ordenación pormenorizada, los planes parciales, los planes de reforma interior, los planes especiales, los catálogos de protección y los estudios de detalle. Por tanto, la distinción básica que hay que hacer es entre planes de ordenación territorial o supramunicipales y planes urbanísticos en sentido estricto o de ámbito municipal. Dentro de cada una de estas categorías podemos hacer a su vez una subdivisión común entre planes generales y planes de desarrollo. Estas figuras están previstas en la LOTUP:

a) La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana

Como indica el artículo 15 de la LOTUP, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana es el instrumento marco de la ordenación del territorio en el ámbito de la Comunitat Valenciana y tiene como finalidad la consecución de un territorio integrador en lo social, respetuoso en lo ambiental y competitivo en lo económico. Por tanto, es el instrumento marco de la ordenación del territorio en el ámbito de la Comunitat, siendo el plan de ordenación del territorio general, que se ocupa de todas las cuestiones sobre la ordenación del territorio y que abarca todo el ámbito territorial de la Comunidad autónoma. Se aprueba mediante Decreto del Consell (Decreto 1/2011, de 13 de enero). Además, también determina los instrumentos de ámbito municipal.



El grado de vinculación del contenido de la Estrategia es importante, por cuanto que sus objetivos y principios directores son vinculantes para el conjunto de las administraciones públicas con ámbito competencial en la Comunitat Valenciana, y se deben incorporar en la evaluación ambiental y territorial de todos los demás planes y proyectos con incidencia sobre el territorio.

La Estrategia establece el diagnóstico y estructura territorial, divide el territorio en quince áreas funcionales, a efectos de su posterior desarrollo mediante planes de acción, y determina las directrices de ordenación del territorio para planificar y gestionar adecuadamente la infraestructura verde (los espacios que integran la Infraestructura Verde de la Comunitat Valenciana se enumeran en el artículo 5 de la LOTUP).

b) Los Planes de Acción Territorial

Como instrumentos de desarrollo de la Estrategia Territorial y jerarquizados con ella, se encuentran los planes de acción territorial, definidos como instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Los planes de acción se aprueban, con carácter general, mediante Decreto del Consell.

Su ámbito puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales, y, como indica su definición, pueden ser de carácter sectorial, porque abordan temas concretos de la ordenación territorial en todo el ámbito de la Comunidad valenciana (Ej. PATRICOVA, plan de acción territorial de carácter sectorial sobre prevención del riesgo de inundación en la C.V); o de carácter integrado, que tienen como función principal la coordinación del planeamiento urbanístico de varios municipios que forman un área metropolitana, aunque no esté constituida formalmente como tal (Ej. el PATEMAE, Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche).

Las determinaciones de los Planes de Acción Territorial tienen un grado de concreción mayor que las determinaciones de la Estrategia Territorial, así los planes de acción pueden reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, zonificar y clasificar terrenos directamente y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal. También pueden modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal.



c) Los Planes Generales Estructurales Mancomunados

Los municipios pueden promover planes generales estructurales mancomunados que abarquen dos o más términos municipales completos. Estos planes son aprobados por la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Su contenido coincide, salvo el ámbito territorial, con el de los planes generales estructurales, dando así homogeneidad a la ordenación urbanística de los municipios que prevén, mediante el planeamiento supramunicipal.

d) Las Actuaciones Territoriales Estratégicas

Al margen de los dos instrumentos básicos de ordenación territorial de la Generalitat Valenciana (Estrategia Territorial y Planes de Acción), mediante la Ley 1/2012, de 10 de mayo, se crearon las denominadas Actuaciones Territoriales Estratégicas, instrumentos para la implantación en el territorio de singulares actuaciones no previstas en planes de ordenación. Estas actuaciones, que pueden desarrollarse bien por planes, bien por proyectos, se definen ahora en la LOTUP como aquellas actuaciones que tienen por “objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal, que así sean declaradas por el Consell, y que por su interés general requieran un procedimiento de tramitación específico y acelerado”, esto es, un peculiar procedimiento articulado específicamente para estas actuaciones.

Las actuaciones territoriales estratégicas pueden ser de iniciativa pública, privada o mixta, y localizarse en terrenos con independencia de su clasificación y calificación, es decir, con independencia del uso previsto por el planeamiento urbanístico anterior a su aprobación.

La actuación territorial estratégica se inicia mediante acuerdo del Consell, seguida de la elaboración y aprobación de una propuesta del plan o proyecto, que finalmente es objeto de ejecución y gestión.

El acuerdo del Consell será el documento prescriptivo para la redacción del plan o proyecto y su correspondiente estudio ambiental y territorial estratégico. A este efecto, el Consell determinará los requisitos urbanísticos, ambientales y territoriales que se aplicarán para cada actuación. La aprobación del plan o proyecto corresponde a la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente.

Las categorías que la LOTUP prevé para estas actuaciones son las siguientes:



1. Actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad, la reconversión de sectores económicos, el desarrollo y la innovación tecnológica, la cooperación empresarial, la atracción de talentos, la internacionalización de empresas y, en general, la creación de empleo.
2. Implantación de equipamientos terciarios que sean referencia en cuanto a su reconocimiento y exclusividad.
3. Actuaciones significativas de mejora del medio rural, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con dicho medio.

Por otro lado, en cuanto a la ordenación territorial y urbanística de un municipio se efectúa en dos niveles: ordenación estructural y ordenación pormenorizada. Niveles que, además, operan como criterio para la atribución de competencias urbanísticas, por cuanto que la ordenación estructural compete a la Comunidad Autónoma, por lo que será la Administración autonómica quien apruebe los instrumentos que incorporen o modifiquen dicha ordenación, mientras que en la ordenación pormenorizada se ubican los intereses locales, por lo que serán los entes locales (la administración municipal) quienes adopten el planeamiento pormenorizado. La ordenación estructural define el modelo territorial y urbanístico del municipio, contempla los usos generales en todo el territorio municipal, clasifica el suelo, y vertebrada el territorio mediante la infraestructura verde y la red primaria de dotaciones públicas. La ordenación pormenorizada desarrolla y concreta la ordenación estructural y regula el uso detallado del suelo y la edificación. De acuerdo con este doble nivel, son instrumentos de planeamiento urbanístico, de ámbito territorial municipal, los siguientes:

a) El plan general estructural

De ámbito municipal, establece la ordenación estructural de un municipio completo; debe ajustarse a las previsiones de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y a las de los planes supramunicipales. La aprobación del plan general estructural es previa y necesaria para la aprobación de los demás instrumentos de planeamiento municipal. Además, debe expresar cuáles son los instrumentos de ordenación pormenorizada previstos para su desarrollo, ya sea asumiendo los anteriormente vigentes o remitiendo a otros de futura elaboración, para cada una de las zonas que en él se delimiten. Por tanto, debe determinar varias cosas:



- Establecer el modelo de ciudad que se desea, es decir, directrices de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio (ciudad dispersa, compacta).
- Clasificación del suelo dentro del término municipal. Se ha de hacer en una de las tres categorías, suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable (aquel que se pretende preservar del proceso de urbanización).
- Establecer las reservas de suelo para la red primaria de dotaciones públicas. Dotaciones públicas son terrenos o equipamientos de titularidad pública que a su vez se subdividen en: zonas verdes (parques, jardines), red viaria (calles), equipamientos (educativos como colegios e institutos, sanitarios, asistencial como centros de la tercera edad, administrativos, como oficinas, infraestructuras como puertos o aeropuertos, etc.)

b) En desarrollo del plan general estructural, la ordenación pormenorizada se concreta mediante los siguientes instrumentos:

1. El plan de ordenación pormenorizada. (Competencia del Ayuntamiento) Ordena el suelo urbano, incluyendo los núcleos urbanizados, los asentamientos rurales ya consolidados y sus aledaños (salvo en las áreas de reforma interior previstas). También ordenará los ámbitos de suelos semiconsolidados de vivienda unifamiliar en medio rural carentes de urbanización (puede remitir su ordenación a un plan especial). El POP también regula las ordenanzas generales de edificación aplicables en todo el término municipal, lo que traduce en delimitar con toda precisión las parcelas, fijar las alineaciones y rasantes, y establecer con toda precisión usos, tipologías, edificabilidad de cada parcela.
2. Los planes parciales. Ordenan pormenorizadamente sectores completos en ámbitos de suelo urbanizable, respecto del cual el Plan General no ha detallado la ordenación, de forma sectorializada (o es razonable que todo se urbanice a la vez, tiene que producirse de forma progresiva). Por cada sector se ha aprobar un parcial.
3. Los planes de reforma interior. Ordenan pormenorizadamente ámbitos previamente urbanizados o con alto grado de consolidación (por ejemplo, zonas deficientemente urbanizadas) y en los ámbitos de actuación sobre el medio urbano para su rehabilitación, regeneración y renovación urbana.
4. Los estudios de detalle. Definen o remodelan volúmenes y alineaciones, sin que puedan modificar otras determinaciones propias del plan que desarrolla (no pueden modificar la ordenación estructural). Se formularán para las áreas delimitadas por los planes de rango superior, debiendo



comprender, como mínimo, manzanas o unidades urbanas equivalentes completas.

También tienen la consideración de instrumentos de ordenación de ámbito municipal:

-«Los planes especiales». Complementan a los demás planes y, en su caso, los modifican. Pueden formularse con diversa finalidad: establecer la ordenación territorial y urbanística de actuaciones incluidas en otros instrumentos de ordenación; la ordenación de proyectos de obras, servicios o actividades que sean de interés general; actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación sobre el medio urbano; o en los supuestos regulados en la legislación sectorial que resulte de aplicación (como por ejemplo, la legislación sobre protección de la naturaleza –planes especiales de protección-). Normalmente se refieren a temas, dentro de la ordenación urbanística que son competencia de otras autoridades distintas de las propiamente urbanísticas (estatales, autonómicas) razón por la cual la elaboración estos planes es vinculante o condicionante de la ordenación. Por ejemplo, se elaboran planes especiales para la ordenación de infraestructuras como un aeropuerto, estación de ferrocarril.

- «Los catálogos de protecciones». Es un instrumento de ordenación de ámbito municipal, mediante el cual se determinan aquellos elementos territoriales, espacios o bienes inmuebles que, en razón de sus especiales valores culturales, naturales, paisajísticos u otros, requieren de un régimen de conservación específico. El catálogo de protecciones deberá contener todos los elementos territoriales existentes en un municipio sobre los que recaiga algún tipo de protección.

Finalmente, no obstante lo apuntado, hay que hacer una importante precisión. La LOTUP establece la tipología de planeamiento expuesta, pero su régimen transitorio permite la actual aplicación de los anteriores planes generales de ordenación urbana (PGOU), que incluían tanto la ordenación estructural como la pormenorizada en suelo urbano. De esta forma, los municipios no estarán obligados a promover un expediente de adaptación de su planeamiento urbanístico a la LOTUP. La consecuencia es que los anteriores planes generales (PGOU), así como en su caso las normas subsidiarias de planeamiento y los proyectos de delimitación de suelo urbano aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la LOTUP se asimilarán, a los efectos de su aplicación, al plan general estructural.

Por otro lado, la LOTUP establece de forma potestativa para los municipios la homologación del PGOU a la legislación actual, homologación que es obligatoria



cuando se trate de planes parciales, de planes de reforma interior o de los planes especiales, que modifiquen las determinaciones de los planes generales vigentes a la entrada en vigor de la LOTUP.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA ÁLVAREZ, A (1981) La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías, Revista de Estudios Territoriales, núm. 1, enero-marzo.

GIL VALENTÍN, E. (2015) La legitimación directa de desarrollos urbanísticos por la ordenación territorial. El caso de Castilla-la Mancha, Getafe: tesis doctoral.

MARTÍN MATEO, R. (1980) «La ordenación del territorio en el nuevo marco institucional», REVL, núm. 106.

MARTÍNEZ MORALES, J. L. (2005) Los instrumentos de ordenación del territorio en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje, Revista jurídica CV, núm. 13.

MORELL OCAÑA, L. (1972) Estructuras locales y ordenación del territorio, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

ROSA MORENO, Juan, (2016): Los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación. Integración y fases en Díez Sánchez, J.J. y IVARS BAÑULS, J.A. (Coords.) Comentarios a la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana: Ley, 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat. Valencia: Tirant lo Blanch.

SERRANO LOPEZ, J. E. (2016) Instituciones de derecho urbanístico y ambiental de la comunidad valenciana. Cizur Menor: Aranzadi